

Schleswig-Holsteinischer Landtag  
Innen- und Rechtsausschuss  
Herrn Werner Kalinka, MdL  
Postfach 7121  
24171 Kiel

Holstenstraße 98  
24103 Kiel  
Tel.: 0431 988-1200  
Fax: 0431 988-1223  
Ansprechpartner/in:  
Herr Dr. Weichert  
Durchwahl: 988-1200  
Aktenzeichen:  
LD -73.01/06.008

Kiel, 30 Juni 2006

## **Rechtsgrundlage für die Datenübermittlung über staatsanwaltliche Ermittlungsverfahren an den Landtagspräsidenten**

Sitzung des Innen- und Rechtsausschusses am 26.04.2006, Stellungnahme des Wissenschaftlichen Dienstes des Schleswig-Holsteinischen Landtags vom 01.06.2006, LT-Umdruck 16/883

**Schleswig-Holsteinischer Landtag  
Umdruck 16/974**

Sehr geehrter Herr Kalinka,  
sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete,

die relativ späte Antwort auf Ihre Bitte um Bewertung zu dem im Betreff genannten Thema bitte ich zu entschuldigen. Für die Erstellung meiner Stellungnahme habe ich das Protokoll der in der Bezugszeile genannten Ausschusssitzung abgewartet.

In dieser Sitzung wurde die Frage aufgeworfen, ob eine Datenübermittlung gemäß den Grundsätzen für die Behandlung von Immunitätsangelegenheiten **über sämtliche Vorprüfungsverfahren** gegen Abgeordnete von den Staatsanwaltschaften an den Präsidenten des Landtags zulässig ist.

Gemäß **Nr. 2 der Grundsätze für die Behandlung von Immunitätsangelegenheiten** ist dem Präsidenten des Schleswig-Holsteinischen Landtags von der Einleitung eines staatsanwaltlichen Vorprüfungsverfahrens gegen eine Abgeordnete oder einen Abgeordneten, das in das AR-Register eingetragen ist, unverzüglich Mitteilung zu machen.

### **1. Allgemeine Überlegungen**

Bei einer solchen Mitteilung handelt es sich um eine **Übermittlung von personenbezogenen Daten** und damit um einen Eingriff in das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung, der einer ausreichenden rechtlichen Grundlage bedarf (BVerfG NJW 1984, 419 ff.). Der Umstand, dass hier **Daten über Funktionsträger** betroffen sind, ändert hieran nichts, da sich die Datenübermittlung zwar auf die Funktionsträgereigenschaft bezieht, nicht aber hierauf beschränkt. Die Datenübermittlung knüpft an privaten Sachverhalten an, die zunächst nichts mit der Abgeordneteneigenschaft zu tun haben. Hierbei handelt es sich um Informationen, die i.d.R. nicht allgemein bekannt sind (vgl. § 11 Abs. 2 LDSG SH).

Nach **Art. 24 Abs. 2 Verfassung des Landes Schleswig-Holstein** (LVerf SH) darf eine Abgeordnete oder ein Abgeordneter nur mit Genehmigung des Landtags zur Verantwortung gezogen oder verhaftet werden, es sei denn, sie oder er wird bei Ausübung der Tat oder im Laufe des folgenden Tages festgenommen. Strafverfahren gegen Abgeordnete sowie die Durchführung von Haft oder sonstigen Beschränkungen der persönlichen Freiheit sind auf Verlangen des Landtages auszusetzen.

Wie der Wissenschaftliche Dienst des Schleswig-Holsteinischen Landtags in seiner Stellungnahme vom 01.06.2006 (WD LT SH, LT-Umdruck 16/883, S. 3) richtig darstellt, handelt es sich bei der **Einleitung eines Ermittlungsverfahrens** gemäß § 160 StPO um ein Zur-Verantwortung-Ziehen. Art. 24 Abs. 2 LVerf SH, der in diesen Fällen eine Reaktion des Landtags auf ein Ermittlungsverfahren regelt, setzt voraus, dass dieser informiert wird. Diese Regelung genügt als Rechtsgrundlage zur Übermittlung von Daten über Einleitung von strafrechtlichen Ermittlungsverfahren.

Ermittlungen der Staatsanwaltschaft sowie der Polizei als „Ermittlungspersonen der Staatsanwaltschaft“ (§ 152 GVG) im Vorfeld der Einleitung eines Strafverfahrens zur **Abklärung**, ob ein strafprozessualer Anfangsverdacht nach § 152 Abs. 2 StPO vorliegt, erfüllen noch nicht den Begriff des „Strafverfahrens“, mit dem Abgeordnete „zur Verantwortung gezogen“ werden i.S.d. Art. 24 Abs. 2 LVerf SH (so ebenso WD LT SH). Zur Abklärung der Frage, ob „tatsächliche Anhaltspunkte“ für eine Straftat durch eine oder einen Abgeordneten vorliegen, darf diese bzw. dieser ohne Aufhebung der Immunität informiert werden, evtl. verbunden mit dem Anheimplen, sich hierzu zu äußern (Kleinknecht/Meyer-Goßner, StPO; 48. Aufl., 2005, § 152a Rz. 6). Für die Abklärung darf die Staatsanwaltschaft auch die Polizei als Ermittler heranziehen. Das Erstellen von entsprechenden Akten und das Speichern von Daten bewegt sich im Rahmen der eigenen Aufgabenerfüllung von Polizei bzw. der Staatsanwaltschaft und ist - im Rahmen des hierfür Erforderlichen - zulässig.

**Vorermittlungsverfahren** sind also nicht von Art. 24 Abs. 2 LVerf SH erfasst. Für die Frage, ob ein solches Vorverfahren vorliegt, kommt es nicht darauf an, welches Aktenzeichen für den Vorgang vergeben worden ist. Nach den insofern nachvollziehbaren Darstellungen der Staatsanwaltschaft in der in der Bezugszeile genannten Ausschusssitzung ist die Art der Vergabe des Aktenzeichens noch kein Hinweis darauf, ob ein Ermittlungsverfahren eingeleitet worden ist oder lediglich Vorermittlungen dokumentiert werden.

## **2. Datenübermittlung über Vorermittlungen**

Klärungsbedürftig ist die Frage, inwieweit die Datenübermittlung über Vorermittlungen an Dritte dazu führt, dass gemäß Art. 24 Abs. 2 LVerf SH von einem Zur-Verantwortung-Ziehen gesprochen werden kann. Derzeit besteht die Praxis der Staatsanwaltschaften darin, mit der Vergabe eines Js- oder AR-Aktenzeichens auch eine **Einstellung der Informationen** über die Vorermittlungen in dem staatsanwaltlichen Landessystem MESTA (vgl. dazu Tätigkeitsbericht - TB - des ULD 2005, S. 157) sowie i.d.R. in dem Zentralen Staatsanwaltlichen Verfahrensregister (ZStV; §§ 492 ff. StPO) vorzunehmen. In der Vergangenheit ist eine solche Übermittlung in staatsanwaltlichen Vorermittlungen gegen Abgeordnete erfolgt.

Mit der Einstellung in MESTA erfolgen Datenübermittlungen. Bei MESTA ist ein Abruf durch sämtliche Staatsanwaltschaften des Landes Schleswig-Holstein möglich (kritisch dazu auch im Hinblick auf die Landesregelung StAReg ULD; TB 2003, 37 f.). Durch Eingabe in das ZStV wird darüber hinausgehend den Staatsanwaltschaften bundesweit ein **automatisierter Abruf** ermöglicht (vgl. § 493 StPO).

Gemäß § 492 Abs. 1 Nr. 1 StPO dürfen in ZStV „die Personendaten des **Beschuldigten**“ gespeichert werden. Zum Beschuldigten wird eine Person, wenn gegen diese ein Ermittlungsverfahren förmlich eingeleitet wurde (Meyer-Goßner, StPO 48. Aufl. 2005, Einl. Rz. 76). Vorermittlungen führen noch nicht zur Beschuldigteneigenschaft. Daher ist - vorbehaltlich einer vertieften Prüfung - nach der derzeit bestehenden Rechtslage eine Speicherung von Vorermittlungen gegen Abgeordnete im ZStV unzulässig. Umgekehrt lässt sich aber aus dem Umstand einer Speicherung im ZStV nicht schlussfolgern, dass die Staatsanwaltschaft einem Betroffenen Beschuldigteneigenschaft beimisst. Diese Speicherung kann allenfalls als ein Indiz gewertet werden.

Obwohl mit einer Speicherung in MESTA oder im ZStV **informationelle Eingriffe** verbunden sind, können diese nach meiner Bewertung zumindest im Fall der Speicherung von ersten Vorermittlungen noch nicht als „Strafverfahren“ und ein „zur Verantwortung“-Ziehen i.S.d. Art. 24 Abs. 2 LVerf SH bewertet werden, so dass eine entsprechende Anwendung dieser Regelung nicht in Frage kommt.

MESTA wie ZStV dienen der gegenseitigen Information der Staatsanwaltschaften über geführte Vorgänge. Aus staatsanwaltlicher Sicht ist es sinnvoll und notwendig, bei verschiedenen Behörden durchgeführte Verfahren zusammenführen zu können. Dies mag besonders für querulatorisch motivierte Anzeigen gelten, die oft von einem Anzeigerstatter gegenüber vielen Staatsanwaltschaften erfolgen. Dies ändert nichts an dem Umstand, dass **mit einer Speicherung verbundenen Eingriffe** aus Betroffenen-sicht äußerst problematisch sind. Besonders gilt dies - etwa wegen des evtl. damit verbundenen öffentlichen Interesses - wenn es sich bei den Betroffenen um Abgeordnete handelt. Im Hinblick auf das ZStV kommt hinzu, dass nach § 494 Abs. 2 S. 2 StPO eine Lösungsfrist von 2 Jahren nach für den Betroffenen positivem Abschluss des Verfahrens (z.B. Einstellung) besteht. Nicht geprüft wurde bisher vom ULD, ob diese Frist bei der Speicherung von Vorermittlungsverfahren in der Praxis verkürzt wird, z.B. aus der Erwägung, dass in diesen Fällen die Speicherung von Anfang an unzulässig war (§ 494 Abs. 2 Nr. 1 StPO).

Aus praktischer Sicht kann nach vorläufiger Bewertung empfohlen werden, dass in MESTA Vorermittlungen - zumindest wenn Abgeordnete Angezeigte sind - **ohne Angabe des Namens des Angezeigten** gespeichert werden. Durch eine Speicherung des Anzeigerstatters („Straftat zu Lasten von ...“) und weitere Spezifizierungen kann so in den meisten Fällen eine gegenseitige Unterrichtung der Staatsanwaltschaften erreicht werden, ohne dass hierbei Abgeordnetenrechte tangiert sind.

Eine umfassende Prüfung von MESTA und der Kommunikationsschnittstellen zum ZStV wurde vom ULD in jüngerer Zeit nicht durchgeführt. Eine solche **Prüfung** ist jedoch mittelfristig beabsichtigt. Soweit hierbei weitere Erkenntnisse erlangt werden, die einen Bezug zum Abgeordnetenstatus von Beteiligten hat, werde ich den Landtag gerne unterrichten.

### 3. Einwilligung

Nr. 2 der Grundsätze für die Behandlung von Immunitätsangelegenheiten stellt keine ausreichende Einwilligung der oder des jeweils betroffenen Abgeordneten in die in Frage stehende Datenübermittlung nach § 12 LDSG SH (i.V.m. § 11 Abs. 1 Nr. 1 LDSG SH) dar, selbst wenn der Beschluss dieser Grundsätze - wie hier - mit den Stimmen sämtlicher Abgeordneten gefällt worden ist. Insofern verweise ich auf die zutreffenden Ausführungen des WD LT SH (S. 5 ff.), denen ich mich inhaltlich voll anschließe. Der Beschluss ist eine allgemein abstrakte Regelung und enthält keine individuelle Erklärung der Betroffenen zu ihrer Person. Außerdem wäre diese **pauschale Erklärung** nicht bestimmt genug, da die oder der Abgeordnete die Sachverhalte nicht annähernd vorhersehen kann, bei denen ein Vorermittlungsverfahren eingeleitet wird und über das eine Übermittlung erfolgen könnte (Holznagel/Sonntag in Roßnagel, Handbuch Datenschutzrecht, 2003, S. 697 f.; Weichert NJW 2004, 1697 f.).

Unzweifelhaft zulässig ist nach den §§ 11 Abs. 1 Nr. 1, 12 LDSG SH die Datenübermittlung von der Staatsanwaltschaft an den Landtagspräsidenten, wenn die Staatsanwaltschaft die oder den betroffenen Abgeordneten über die Vorermittlung informiert hat und dieser nach entsprechender Unterrichtung der Weitergabe an den Landtagspräsidenten zugestimmt hat (**konkrete individuelle Einwilligung**). Ist im Rahmen einer Vorermittlung eine Unterrichtung der oder des Betroffenen möglich, so ist ein derartiges Vorgehen in jedem Fall zu empfehlen, da hiermit zugleich eine Unterrichtung über Datenspeicherungen bei Strafermittlungsbehörden verbunden ist, was zu einer Stärkung des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung der Betroffenen führt.

#### **4. Auskunftsrecht des Landtags**

Vom Wissenschaftlichen Dienst des Landtags nicht geprüft wurde die Frage, ob **Art. 23 Abs. 2 LVerf SH** eine Übermittlungsbefugnis und - im Zusammenhang mit Nr. 2 der Immunitätsgrundsätze - eine Übermittlungspflicht durch die Staatsanwaltschaft gegenüber dem Landtagspräsidenten begründet. Danach hat die Landesregierung jedem Abgeordneten Auskünfte zu erteilen. Sie hat dem Landtag und den von ihm eingesetzten Ausschüssen auf Verlangen Akten vorzulegen. Aus Sicht des ULD kann sich eine datenschutzrechtliche Übermittlungsbefugnis bzw. -pflicht direkt aus der Verfassung ergeben; es bedarf, wenn die sonstigen Voraussetzungen für eine eingriffsbegründenden Rechtsgrundlage bestehen, keiner Konkretisierung durch eine weitere Rechtsvorschriften.

Der **Landtagspräsident ist Berechtigter** nach Art. 23 Abs. 2 LVerf. Dieser wird zwar bei der fraglichen Fallkonstellation nicht als Abgeordneter, sondern als Organ des Landtags tätig. Die Regelung des Art. 23 Abs. 2 LVerf SH ist aber so zu verstehen, dass nicht nur die Abgeordneten in ihrer Funktion als Parlamentarier und der Landtag als Kollektivgremium (Plenum, Ausschüsse) berechtigt sind, sondern auch Organe des Landtages, soweit es um die Wahrnehmung der parlamentarischen Rechte geht. Angesichts des einstimmigen Beschlusses des Landtages zur Unterrichtung bei „staatsanwaltlichen Vorprüfungsverfahren“ gehe ich davon aus, dass insofern auch eine entsprechende Aufgabe des Landtagspräsidenten besteht.

Der Anspruch des Art. 23 Abs. 2 LVerf SH richtet sich gegen die Landesregierung. Sie richtet sich damit auch gegen das **Justizministerium des Landes Schleswig-Holstein als Adressaten**, das gegenüber der ihr nachgeordneten Staatsanwaltschaft sicherstellen kann, dass eine entsprechende Information des Landtages erfolgt.

Art. 23 Abs. 2 LVerf SH stellt keine **formellen Anforderungen** an die Auskunftspflicht. Ein einfacher Beschluss des Landtages, wie in Nr. 2 der Grundsätze für die Behandlung von Immunitätsangelegenheiten, genügt den Anforderungen. Dieser Beschluss ist auch hinreichend bestimmt.

#### **5. Ergebnis**

Nach Ansicht des ULD bedarf es für die Übermittlung von Angaben über strafrechtliche Vorermittlungen gegen Abgeordnete von den Staatsanwaltschaften an den Landtagspräsidenten keiner zusätzlichen rechtlichen Grundlagen. Soweit möglich, sollte ein angezeigter Abgeordneter von der Staatsanwaltschaft über das eingeleitete Vorermittlungsverfahren und die erfolgende Übermittlung an den Landtagspräsidenten informiert werden. Zur Vermeidung von nachteiligen informationellen Effekten bei der Speicherung der Vorermittlungsverfahren in Verbunddateien sollte zumindest bei betroffenen Abgeordneten auf die namentliche Nennung der Angezeigten verzichtet werden.

Für weitere Rückfragen und die mündliche Darlegung meiner Stellungnahme stehe ich gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen

gez.  
Dr. Thilo Weichert